



Ibero-Analysen

Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 31

Juni 2020

Zwischen Zustimmung und Ablehnung: Das Handelsabkommen EU-Mercosur Eine Zwischenbilanz

Hartmut Sangmeister



**Ibero-Amerikanisches
Institut**
Preußischer Kulturbesitz



**Ibero-Amerikanisches
Institut**
Preußischer Kulturbesitz

Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein Disziplinen übergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Die **IBERO-ANALYSEN** bieten Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können über den Publikationsserver des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden:

(https://publications.iai.spk-berlin.de/receive/riai_mods_00000007).

Redaktion

Dr. Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Forschungsabteilung
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 266 45 3000
Telefax: 030 – 266 35 1550
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

Satz: Patricia Schulze

1. Auflage 2020

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz,
Potsdamer Straße 37, 10785 Berlin

ISBN 978-3-935656-78-8

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

The online version of this work can be found at:

<<http://www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html>>



Zwischen Zustimmung und Ablehnung: Das Handelsabkommen EU-Mercosur Eine Zwischenbilanz

Hartmut Sangmeister

Rund 20 Jahre lang verhandelten die Europäische Union (EU) und die Staaten des *Mercado Común del Sur* (Mercosur) über ein bi-regionales Assoziierungsabkommen, um den politischen Dialog, die wirtschaftliche Zusammenarbeit und ihre transatlantischen Handelsbeziehungen umfassend zu regeln. Erst nach 27 Verhandlungsrunden konnten sich beide Seiten im Juni 2019 auf einen Entwurf für den Handelsteil des umfassenden Abkommens verständigen, mit dem für über 700 Millionen Menschen eine "Südbrücke im Atlantik" (Schwarzbauer und Hügel 2019) entstehen soll. Ob und wann das Assoziierungsabkommen in Kraft treten kann, ist derzeit nicht absehbar, da nach Veröffentlichung des Entwurfs für den Handelsteil von vielen Seiten erheblicher Widerstand angekündigt wurde.

Schwierige Verhandlungen zwischen ungleichen Partnern¹

Bereits in dem interregionalen Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Mercosur, das Mitte 1999 in Kraft trat, war ein Assoziierungsabkommen in Aussicht

gestellt worden. Entgegen der Konzeption des Interregionalismus für die EU-Außenpolitik mit Lateinamerika (Gratius 2019, 361), die Beziehungen zwischen zwei integrierten Staatengruppen favorisiert, standen sich als Verhandlungspartner des geplanten Assoziierungsabkommens die EU-Kommission als Vertreterin der 27 EU-Mitgliedstaaten auf der einen Seite sowie Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – die vier Gründungsstaaten des Mercosur – auf der anderen Seite gegenüber. Verhandlungsstrategisch bedeutete dies eine multilaterale "1+4-Konstellation", mit fünf Akteuren, die in dem Rahmenabkommen von 1999 nur vage Verpflichtungen für das angestrebte Assoziierungsabkommen eingegangen waren. Zudem war die politische und ökonomische Verhandlungsmacht zwischen EU und Mercosur sowie innerhalb des Mercosur asymmetrisch verteilt. Aus der Verhandlungstheorie ist bekannt, dass es der Quadratur des Kreises gleicht, zwischen Partnern asymmetrischer *bargaining power* einen für alle Beteiligten zufriedenstellenden Interessenausgleich zu erzielen (Baron und Ferejohn 1989). Bei dieser Verhandlungskonstellation von EU und Mercosur musste *a priori* von der Möglichkeit des Scheiterns ausgegangen werden, oder zumindest von einem offe-

Aus der Verhandlungstheorie ist bekannt, dass es der Quadratur des Kreises gleicht, zwischen Partnern asymmetrischer *bargaining power* einen für alle Beteiligten zufriedenstellenden Interessenausgleich zu erzielen

¹ Sofern nicht andere Quellen angegeben, sind die statistischen Daten in diesem Beitrag den *World Development Indicators* (WDI) der World Bank entnommen (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

Die Einigung, die endlich erreicht werden konnte, galt als wichtiges Signal an China und die USA, dass die EU und die Mercosur-Staaten handelspolitisch nicht auf nationale Alleingänge und bilateralen Protektionismus setzen, sondern auf Multilateralismus und regelgebundenen Marktzugang.

nen Verhandlungsergebnis. Denn je länger sich die Verhandlungen hinziehen, und je öfter sie für ausgedehnte Zeiträume unterbrochen werden, umso schwieriger wird es, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen.

Tatsächlich zogen sich die komplizierten Verhandlungen der EU mit dem Mercosur über zwei Jahrzehnte hin; sie wurden immer wieder unterbrochen und waren mehrfach vom endgültigen Scheitern bedroht. Einem kontinuierlichen, ergebnisorientierten Verhandlungsprozess stand vor allem politische Instabilität in den beiden größten Mercosur-Staaten entgegen; wechselnde Regierungen in Argentinien und Brasilien mit unvereinbaren politischen Positionen und Prioritäten erschwerten die Verständigung mit der EU. So hatten beispielsweise in Argentinien während des zwanzigjährigen Verhandlungsprozesses mit der EU acht verschiedene Präsidenten aus konträren politischen Lagern das höchste Staatsamt inne. Während sich die Regierungen Paraguays und Uruguays stets für einen Abschluss des Abkommens mit der EU einsetzten, zeigten sich Argentinien und Brasilien erst ab 2015/2016 kompromissbereiter, nachdem sich ihre gesamtwirtschaftliche Situation und das weltwirtschaftliche Umfeld erheblich verschlechtert hatten.

Eine erste Runde der Verhandlungen für das geplante Assoziierungsabkommen fand bereits im April 2000 statt, jedoch wurden die Gespräche nach 15 weiteren Runden 2004 für mehrere

Jahre unterbrochen. 2010 gelang die Wiederaufnahme der Gespräche, die nach neun weiteren Verhandlungsrunden 2012 erneut abgebrochen wurden. Nachdem sich die Unterhändler vier Jahre später wieder zu Gesprächen trafen, erreichten sie in zwei weiteren Verhandlungsrunden 2017 entscheidende Fortschritte. Aber erst im Juni 2019 verkündeten die Verhandlungsführer, drei EU-Kommissare und vier südamerikanische Minister, unmittelbar vor dem G20-Gipfel in Japan überraschenderweise ein *agreement in principle* – eine grundsätzliche Einigung – über den Entwurf des umstrittenen Handelsteils des Assoziierungsabkommens. Die Einigung, die endlich erreicht werden konnte, galt als wichtiges Signal an China und die USA, dass die EU und die Mercosur-Staaten handelspolitisch nicht auf nationale Alleingänge und bilateralen Protektionismus setzen, sondern auf Multilateralismus und regelgebundenen Marktzugang. Für die EU war angesichts der handelspolitischen Abschottung der USA nach der Devise "America first" sowie der zunehmenden wirtschaftlichen Dominanz Chinas in Lateinamerika ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen mit dem Mercosur von großem Interesse; denn ein liberalisierter Außenhandel versprach den EU-Staaten gegenüber China und den USA Vorteile bei dem Zugang zu den Märkten im Cono Sur mit ihren 300 Millionen Verbrauchern.

Erschwert wurden die Verhandlungen auch durch unterschiedliche institutionelle Kompetenzteilungen innerhalb der EU

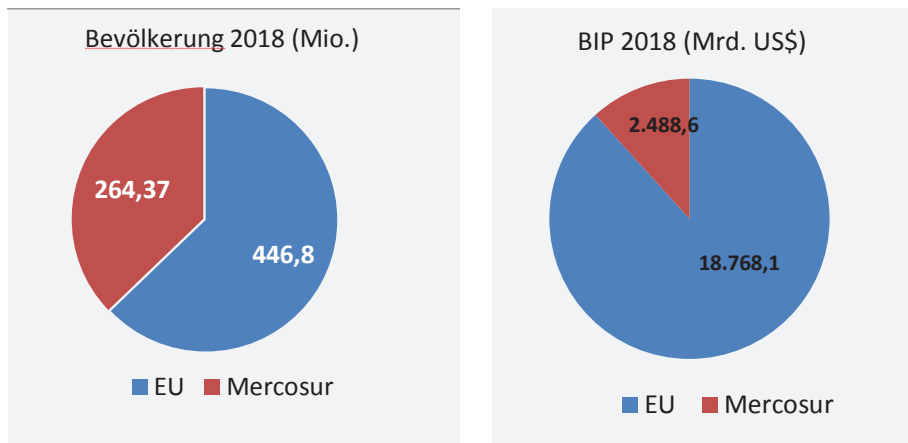
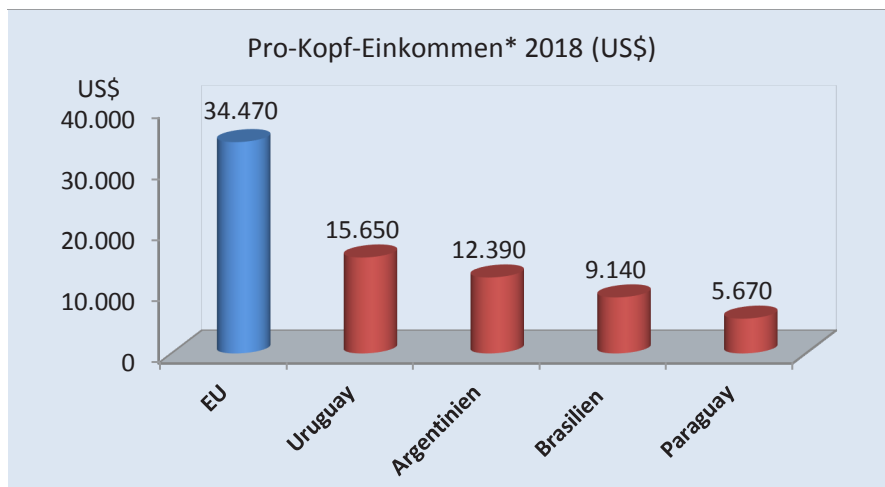


Abbildung 1: Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt EU und Mercosur 2018



* Bruttonationaleinkommen *per capita*

Abbildung 2: Pro-Kopf-Einkommen EU und Mercosur-Staaten 2018 (US-Dollar)

und des Mercosur. In der EU als Gemeinsamem Markt haben die Mitgliedstaaten bestimmte Rechte in der Außenwirtschaftspolitik an die EU-Kommission abgetreten, die für Assoziierungsabkommen und Handelsverträge ein Mandat erhält. Ein vergleichbarer Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten ist im Mercosur als (unvollständiger) Zollunion nicht vorhanden. Daher fehlte auf der Seite des Mercosur ein einheitliches Verhandlungsmandat, und die vier Mitgliedstaaten mit ihrer traditionell eher protektionistischen Außenwirtschaftspolitik abgeschotteter Märkte vertraten in den Verhand-

lungen ihre jeweiligen nationalen Interessen einzeln. Allerdings spiegeln sich auch im Verhandlungsmandat für die EU-Kommission die unterschiedlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten wider. Für Länder wie Frankreich, Irland und Spanien war beispielsweise vor allem der Schutz ihrer Landwirtschaft vor Konkurrenz aus Südamerika wichtig.

Asymmetrische Verteilung der Verhandlungsmacht

In den beiden Wirtschaftsräumen EU und Mercosur lebten 2018 zusammen über 700 Millionen Menschen, aber die demografischen und ökonomischen Gewichte sind

In der EU als Gemeinsamem Markt haben die Mitgliedstaaten bestimmte Rechte in der Außenwirtschaftspolitik an die EU-Kommission abgetreten, die für Assoziierungsabkommen und Handelsverträge ein Mandat erhält. Ein vergleichbarer Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten ist im Mercosur als (unvollständiger) Zollunion nicht vorhanden.

Brasilien war 2018 mit einem BIP in dreifacher Höhe der aggregierten gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung der drei anderen Mercosur-Staaten für die EU der mit Abstand ökonomisch gewichtigste Verhandlungspartner

ungleich verteilt. Den 264 Millionen Einwohnern der vier Mercosur-Staaten stand eine Gesamtbevölkerung von 447 Millionen in den 27 EU-Staaten gegenüber, d.h. ein Verhältnis von 1:1,7 gemessen an der Einwohnerzahl. Im Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Leistungskraft ist das Ungleichgewicht zwischen EU und Mercosur deutlich ausgeprägter als beim demografischen Verhältnis. Das aggregierte Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU betrug 2018 mit 18.768 Milliarden US-Dollar fast das Achtfache der

bevölkerung des Mercosur entfielen 2018 auf Brasilien fast 60 Prozent; 210 Millionen Brasilianerinnen und Brazilianer machen das Vierfache der Einwohnerzahl der drei anderen Mitgliedstaaten aus (Abbildung 3). Mit weniger als 4 Millionen Einwohnern stellte Paraguay lediglich 1,3 Prozent der Mercosur-Bevölkerung.

Brasilien war 2018 mit einem BIP in dreifacher Höhe der aggregierten gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung der drei anderen Mercosur-Staaten für die EU der

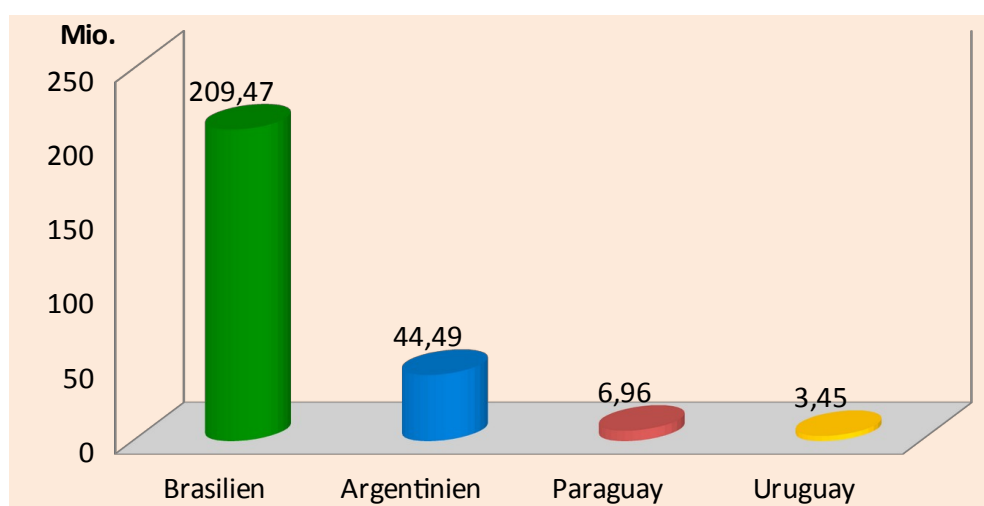


Abbildung 3: Bevölkerung der Mercosur-Staaten 2018 (Millionen)

gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung von 2.489 Milliarden US-Dollar in den vier Volkswirtschaften des Mercosur (Abbildung 1). 2018 war das Pro-Kopf-Einkommen in der EU mehr als doppelt so hoch wie in Uruguay, dem wohlhabendsten Mercosur-Staat, und mehr als sechsmal so hoch wie in Paraguay, dem ärmsten Staat des Cono Sur (Abbildung 2).

Auch innerhalb des Mercosur war die Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten asymmetrisch verteilt. Gemessen an der Gesamt-

mit Abstand ökonomisch gewichtigste Verhandlungspartner (Abbildung 4). Aber auch auf Grund seines internationalen politischen Gewichts kam Brasilien, das seit 2007 "strategischer Partner" der EU ist, auf Seiten des Mercosur eine dominierende Rolle zu. Von Vorteil war dabei für Brasilien, über Diplomaten des Itamaraty, des brasilianischen Außenministeriums, mit langjährigen Erfahrungen in internationalen Handelsangelegenheiten zu verfügen, wie beispielsweise José Alfredo Graça Lima, der als Botschafter

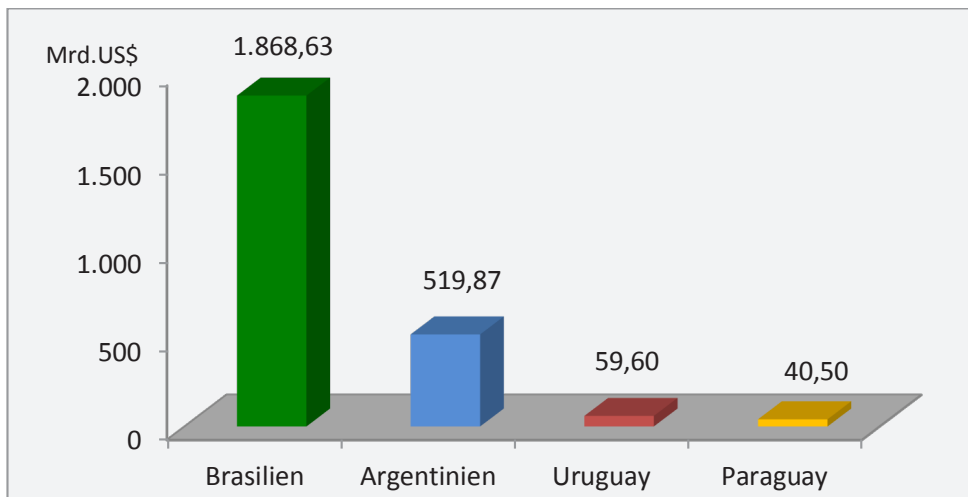


Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt der Mercosur-Staaten 2018
(Milliarden US-Dollar)

bei der EU in Brüssel von 2003 bis 2007 an den Verhandlungen teilgenommen hatte.

Die EU konnte bei den Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten die in Jahrzehnten erworbenen Erkenntnisse aus bi- und multilateralen Verhandlungen über Assoziierungs- und Handelsabkommen nutzen (Tabelle 1); dass sich dabei der Handelsteil von Assoziierungsabkommen häufig als das schwierigste und zeitaufwändigste Detail erwiesen hatte, bestätigte sich in dem langen Verhandlungsprozess mit den Mercosur-Staaten erneut.

Der südamerikanische Wirtschaftsblock hatte sich lange Zeit auf den Abschluss von Zoll- oder Assoziierungsabkommen mit lateinamerikanischen Nachbarstaaten beschränkt (z. B. mit Bolivien, Chile, Ecuador, Peru), da die Außenwirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten traditionell von protektionistischen Vorstellungen geprägt war, die einer Einbindung in die internationale Arbeitsteilung durch Freihandel entgegenstanden. Expertise für Verhandlungen über extraregionale bi- und multilaterale Handelsabkommen war nur begrenzt verfügbar. Gespräche

Die EU konnte bei den Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten die in Jahrzehnten erworbenen Erkenntnisse aus bi- und multilateralen Verhandlungen über Assoziierungs- und Handelsabkommen nutzen

- Europäische Freihandelsassoziation (1973)
- Zollunion mit der Türkei (1995)
- Globalabkommen mit Mexiko (2000)
- Handels-, Entwicklungs- und Kooperationsabkommen mit Südafrika (2000)
- Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen mit den westlichen Balkanstaaten (2004)
- Europa-Mittelmeerassoziierungsabkommen (2005)
- Assoziierungsabkommen mit Chile (2005)
- Freihandelsabkommen mit Südkorea (2011)
- Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika (2013)
- Handelsübereinkommen mit der *Comunidad Andina* (2017)
- Handelsabkommen mit Kanada (2017)
- Freihandels- und Investitionsschutzabkommen mit Japan (2019)
- Freihandelsabkommen mit Singapur (2019)

Tabelle 1: Assoziierungs- und Handelsabkommen der EU (1973-2019).
<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/>.

Nach der überraschenden Einigung in den jahrzehntelangen Verhandlungen waren die offiziellen Verlautbarungen im Juni 2019 über das Ergebnis auf beiden Seiten euphorisch.

über eine *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA), die 1994 auf Initiative des damaligen US-Präsidenten Bill Clinton begonnen hatten, scheiterten *de facto* 2003, hauptsächlich am Widerstand Brasiliens (Sangmeister 2005, 76). In den Folgejahren wurden Bestrebungen zur Liberalisierung des Mercosur-Außenhandels von Venezuela als zeitweisem Mitglied des südamerikanischen Bündnisses torpediert.² Erst in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts änderte sich die distanzierte Haltung gegenüber einem liberalisierten Außenhandel und einer stärkeren Einbindung in den Weltmarkt. Seit 2018 führten die Mercosur-Staaten Verhandlungen über Handelsabkommen mit Südkorea, Kanada und Singapur, und 2019 kam es zu einer Einigung über ein Handelsabkommen mit der *European Free Trade Association* (Michalczewsky et al. 2019).

Ein großer Erfolg – so die offiziellen Verlautbarungen

Nach der überraschenden Einigung in den jahrzehntelangen Verhandlungen waren die offiziellen Verlautbarungen im Juni 2019 über das Ergebnis auf beiden Seiten euphorisch. In einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem argentinischen Präsidenten Mauricio Macri erklärte der seinerzeitige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker am 29. Juni 2019:

We stand before you as the proud co-owners of a trade agreement between the European Union and

Mercosur. [...] This deal sends a real message in support of open, fair, sustainable and rules-based trade because trade creates good jobs for all concerned. It shows that in these turbulent moments, agreements can be reached. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_3468).

Bereits einen Tag zuvor hatte die argentinische Präsidentschaft des Mercosur die Einigung mit der EU als historisches Ereignis angekündigt:

El Mercosur logró hoy en Bruselas concluir las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, acuerdo sin precedentes para ambos bloques y uno de los más importantes en la historia a nivel mundial.[...] Es, además, el resultado de un esfuerzo de diálogo, coordinación y entendimiento tanto entre los países miembros del Mercosur, así como entre sus gobiernos y el sector privado, cámaras sectoriales y asociaciones sindicales de cada uno de ellos. Asimismo, fortalece internamente al Mercosur y consolida y amplía el horizonte de su agenda de inserción internacional. (<https://www.mercosur.int/mercursos-cie-rra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>).

Auch die gemeinsame Erklärung des brasilianischen Außenministeriums und des Landwirtschaftsministeriums vom 28. Juni 2020 lobte das Abkommen als historisch einzigartig:

O acordo é um marco histórico no relacionamento entre o Mercosul e a União Europeia, que representam, juntos, cerca de 25% do PIB mundial e um mercado de 780 milhões de pessoas. Em momento de tensões e incertezas no comércio internacional, a conclusão do acordo ressalta o compromisso dos dois blocos com a abertura econômica e o fortalecimento das condições de competitividade. [...] O acordo comercial com a UE constituirá uma das maiores áreas de livre comércio do mundo. Pela sua importância

² Venezuela trat 2012 dem Mercosur bei; 2017 wurde die Mitgliedschaft wegen Verletzung der "Demokratieklausel" des Protokolls von Ushuaia (1998) dauerhaft suspendiert.

econômica e a abrangência de suas disciplinas, é o acordo mais amplo e de maior complexidade já negociado pelo Mercosul. (<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20560-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento>).

In den offiziellen Verlautbarungen weitgehend unerwähnt blieb, dass eine Einigung nur für den Entwurf des Handelsteils des geplanten Assoziierungsabkommens erreicht worden war.³ Allerdings beinhaltet dieser Entwurf mehr als nur Regelungen für den Handel mit Waren und Dienstleistungen, sondern u. a. auch Vereinbarungen zum Schutz geistigen Eigentums sowie zur Berücksichtigung von Arbeits- und Umweltstandards nachhaltiger Entwicklung in den Handels- und Investitionsbeziehungen. Eine endgültige Fas-

sung kann erst vorliegen, wenn viele technische Einzelheiten geregelt sein werden, und das *legal scrubbing*, die juristische Überarbeitung der über 1.500 Seiten des vereinbarten Entwurfs erfolgt ist. Nach Übersetzung in alle EU-Amtssprachen wird der Text den EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zur Genehmigung vorgelegt. Zudem muss das Abkommen von den Regierungen und den Parlamenten aller EU-Mitgliedstaaten als auch vom Europäischen Parlament ratifiziert werden. In den vier Mercosur-Staaten muss das Abkommen ebenfalls ratifiziert werden, bevor es in Kraft treten kann. Mehrere Jahre können vergehen, bevor die langwierigen Abstimmungs- und Ratifizierungsverfahren beendet sein werden. Ob und wann das Abkommen in Kraft treten kann, ist derzeit offen; zudem sind in dem Entwurf des Handelsteils für zahlreiche Branchen Übergangsfristen vorgesehen, mit bis zu 15 Jahren für "sensible Produkte".

Ob und wann das Abkommen in Kraft treten kann, ist derzeit offen; zudem sind in dem Entwurf des Handelsteils für zahlreiche Branchen Übergangsfristen vorgesehen, mit bis zu 15 Jahren für "sensible Produkte".

³ Rückblickend hat sich in dem Prozedere für das geplante Assoziierungsabkommen der Verzicht auf das bei solchen internationalen Verhandlungen übliche Prinzip des *single undertaking* als vorteilhaft erwiesen; nach diesem Prinzip muss alles in einem Abkommen geregelt werden, und nichts ist entschieden, solange nicht in allen Punkten Einvernehmen erzielt wird.

Widerstand gegen das Abkommen wird von vielen Interessengruppen auf beiden Seiten des Atlantiks mobilisiert. So gilt beispielsweise die Ratifizierung in

Die theoretischen Vorteile des Freihandels

Eine theoretische Fundierung der Vorteile von Freihandel und internationaler Arbeitsteilung lieferte 1817 David Ricardo in seinem Werk "On the Principles of Political Economy and Taxation". Ricardos Argument lautete: Wenn sich alle Länder auf die Erzeugung derjenigen Güter spezialisieren, bei denen aufgrund natürlicher Bedingungen die vergleichsweise geringsten Arbeitskosten aufzuwenden sind, dann sind alle beteiligten Volkswirtschaften im Vorteil. Selbst wenn in einem Land die Arbeitsproduktivität in allen Branchen geringer ist als bei den Konkurrenten, bleibt eine Spezialisierung auf solche Branchen noch vorteilhaft, in denen der relative Nachteil am geringsten ist. Folglich lohnt sich die Beteiligung am Außenhandel auch für diejenigen Länder, die keine absoluten Kostenvorteile aufweisen, jedoch komparative Kostenvorteile besitzen. Mit seinem theoretischen Konstrukt initiierte Ricardo die bis heute andauernde Debatte über Freihandel und Protektionismus. (Sangmeister und Schönstedt 2009, 26).

Die auch in offiziellen Verlautbarungen häufig verwendete Bezeichnung "Freihandelsabkommen" für den EU-Mercosur-Vertrag bedient verbreitete Werturteile der Freihandelsbefürworter und schürt diffuse Ängste der Freihandelsgegner.

Argentinien als schwierig, da bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2019 der peronistische Kandidat Alberto Fernández siegte, der mit seiner Vizepräsidentin Cristina Fernández de Kirchner angesichts der katastrophalen Wirtschaftslage des Landes für eine strikte Abschottungspolitik eintritt. Für Brasiliens Präsident Jair Bolsonaro, für den eine Vertiefung des Mercosur nicht auf der politischen Agenda steht, kommt dem angestrebten Freihandelsabkommen mit den USA und dem guten Verhältnis zu US-Präsident Donald Trump Vorrang gegenüber dem Mercosur-Vertrag mit der EU zu. Widerstand gegen das Abkommen gibt es auch in der EU, wo die Regierungen Frankreichs, Irlands und Luxemburgs wie auch das österreichische Parlament drohen, das Abkommen angesichts der Brände im Amazonas-Gebiet

Faktencheck: Wird in dem EU-Mercosur-Abkommen Freihandel vereinbart?

Bemerkenswerterweise wird das EU-Mercosur-Abkommen von Befürwortern und Kritikern als "Freihandelsabkommen" enthusiastisch gefeiert oder kategorisch abgelehnt. Aber beide Seiten betreiben dabei gleichermaßen Etikettenschwindel. Die auch in offiziellen Verlautbarungen häufig verwendete Bezeichnung "Freihandelsabkommen" für den EU-Mercosur-Vertrag bedient verbreitete Werturteile der Freihandelsbefürworter und schürt diffuse Ängste der Freihandelsgegner.

Festgelegt wurden in dem Entwurf für den Handelsteil als integralem Bestandteil des angestrebten Assoziierungsabkommens Regeln für den bi-regionalen Außenhandel, die nach Inkrafttreten des

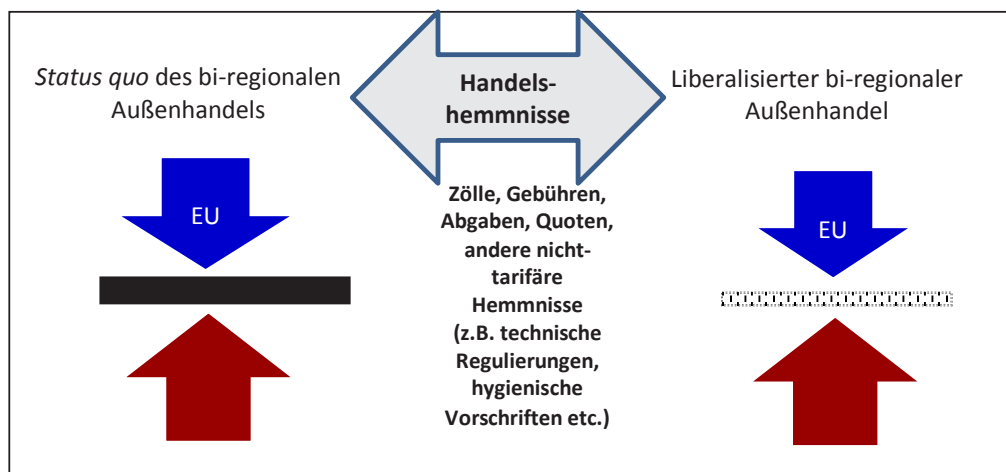


Abbildung 5: Liberalisierter Außenhandel nach Abbau von Hemmnissen

im Juni 2019 und der konfrontativen Haltung von Bolsonaro nicht zu ratifizieren. Im Europäischen Parlament artikuliert sich ebenfalls massiver Widerstand gegen die geplante Öffnung des europäischen Marktes für Agrarprodukte aus dem Mercosur.

Abkommens den graduellen Abbau von Zollschränken und anderer Hemmnisse vorsehen – einen völlig freien Außenhandel wird es weiterhin nicht geben (Abbildung 5). Das Handelsabkommen zielt nur nominell auf eine bi-regionale Freihandelszone ab, faktisch

Vereinbarer Zollsatz Null für Mercosur-Importe aus der EU	Vereinbarte Mengenkontingente für EU-Importe aus dem Mercosur
Kraftfahrzeuge – aktuell 35 % Zoll	Rindfleisch: Pro Jahr 99.000 Tonnen (55% "frisches" hochwertiges Rindfleisch und 45% "gefrorenes" Rindfleisch) mit einem Zollsatz von 7,5 % (1,2 % des gesamten jährlichen Rindfleischverbrauchs in der EU)
Kraftfahrzeugteile – aktuell 14 bis 18 %	
Maschinen – aktuell 14 bis 20 %	Geflügel: zollfreie Einfuhren für ein Kontingent von jährlich 180.000 Tonnen (1,2 % des aktuellen jährlichen EU-Konsums)
Chemikalien – aktuell bis zu 18 %	
Bekleidung – aktuell bis zu 35 %	Schweinefleisch: 25.000 Tonnen pro Jahr mit einem Zollsatz von 83 Euro je Tonne
Arzneimittel – aktuell bis zu 14 %	
Lederschuhe – aktuell bis zu 35 %	Ethanol: Ein zollfreies Kontingent von jährlich 450.000 Tonnen ist für die Verwendung in der chemischen Industrie vereinbart. Ein weiteres Kontingent in Höhe von 200.000 Tonnen pro Jahr mit einem Kontingentzollsatz von einem Drittel des derzeitigen Satzes ist für alle anderen Verwendungsmöglichkeiten (u.a. zur Beimischung in Biodiesel) vorgesehen
Textilien – aktuell bis zu 35 %	
Weine – aktuell 27 %	
Schokolade – aktuell 20 %	Zucker: Brasilien kann bereits jetzt jährlich 180.000 Tonnen Zucker zollfrei in die EU exportieren; ein neues Kontingent ist für Brasilien nicht vorgesehen. Ein neues zollfreies Kontingent von 10.000 Tonnen pro Jahr wurde nur für Paraguay vereinbart. Die vereinbarten Kontingente belaufen sich auf 1 % des jährlichen Zuckerverbrauchs in der EU
Whiskey und andere Spirituosen – aktuell 20 bis 35 %	
Quelle: Europäische Kommission: Zentrale Elemente des Handelsabkommens EU-Mercosur. Brüssel 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_19_3375 .	Quelle: Europäische Kommission: EU-MERCOSUR-Handelsabkommen. Möglichkeiten schaffen - Die Interessen der europäischen Landwirte wahren. Brüssel 2019. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158141.pdf .

Das Handelsabkommen zielt nur nominell auf eine bi-regionale Freihandelszone ab, faktisch wird eine Präferenzhandels-Zone etabliert.

Tabelle 2: Beispiele für vereinbarte Zollsenkungen und Mengenkontingente

wird eine Präferenzhandels-Zone etabliert.⁴ Aus der Perspektive der (neo-)klassischen Außenhandelstheorie gelten bi-regionale

Präferenzhandelsabkommen im Vergleich zu einer auf globalen Freihandel gerichteten multilateralen Ordnung unter dem Dach der *World Trade Organization* (WTO) allenfalls als zweitbeste Lösung, da sie Drittländer diskriminieren und zu einer Umlenkung von internationalen Handelsströ-

⁴ "Those who cannot think of more than two words at the same time will read free trade area as free trade. FTAs are two faced: they free trade and they retreat into protection. Economists should call FTAs by the phrase PTAs!" (Bhagwati 2002, 107).

Neben den liberalisierten Regelungen für den Handel mit Waren- und Dienstleistungen war der EU besonders daran gelegen, dass sich zukünftig EU-Unternehmen und Unternehmen aus dem Mercosur gleichberechtigt an öffentlichen Ausschreibungen (*Government Procurement*) beteiligen können.

men führen können (Sangmeister 2019, 207).

Das EU-Mercosur-Abkommen ist kein Freihandelsabkommen *stricto sensu*, sondern ein *Preferential Trade Agreement* (PTA), ein "unvollständiges Freihandelsabkommen" oder "selektives Handelsabkommen". "Selektives Handelsabkommen" bedeutet im günstigsten Fall, dass im Außenhandel zwischen den Unterzeichnerstaaten keine Zölle erhoben werden, das Abkommen aber zahlreiche Ausnahmen enthalten kann, und es zudem Warengruppen mit unterschiedlichem Status für den zeitlichen Abbau der Zollschranken gibt. Entsprechend der Logik solcher Handelsabkommen sieht der Entwurf für den Handelsteil des EU-Mercosur-Abkommens nicht den Fortfall aller Handelshemmnisse vor, sondern den selektiven Abbau von Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen. Mit Ausnahmebestimmungen für einzelne Produkte oder Branchen und mit zeitlichen Übergangsregeln lässt sich Zeit gewinnen, um notwendige Anpassungsmaßnahmen durchzuführen.

Völliger Freihandel wurde zwischen EU und Mercosur nicht vereinbart, aber die vorgesehenen Handelserleichterungen sind signifikant (Tabelle 2). Zölle auf 91 Prozent der aus der EU importierten Waren, die bislang seitens des Mercosur mit hohen Abgaben belegt sind, werden abgeschafft, jedoch teilweise mit zehn- bis fünfzehnjährigen Übergangsfristen. Im Gegenzug wird die EU 92 Prozent ihrer Importe aus den Mercosur-Staaten liberalisieren;

diese Zollsenkungen können Unternehmen in der EU jährlich um schätzungsweise bis zu 4 Milliarden Euro entlasten (Binder 2020, 32). Innerhalb von zehn Jahren ist die EU zu einer Vollliberalisierung für Industriegüter bereit. Mercosur-Exporte "sensibler" Agrarprodukte in die EU werden durch Quotenregelungen beschränkt, ebenfalls mit Übergangsfristen. Eine Schutzklausel erlaubt es den Beteiligten, bei Marktstörungen durch extreme Importsteigerungen vorübergehend wieder die zuvor geltenden Zölle zu erheben. Neben den liberalisierten Regelungen für den Handel mit Waren- und Dienstleistungen war der EU besonders daran gelegen, dass sich zukünftig EU-Unternehmen und Unternehmen aus dem Mercosur gleichberechtigt an öffentlichen Ausschreibungen (*Government Procurement*) beteiligen können.

Gewinner und Verlierer des Abkommens

Für die zahlreichen Ausnahme- und Sonderregelungen im EU-Mercosur-Abkommen gibt es vielfältige Gründe. Denn bei dem Übergang von Protektionismus zu selektivem Freihandel nach Art des EU-Mercosur-Abkommens gibt es Gewinner und Verlierer. So kann es bei diesem Übergang zu wohlfahrtssteigernder Handelschaffung kommen, aber auch zu wohlfahrtsmindernden Handelsumlenkungen. Wohlstandsgewinne in einem Land können mit Wohlstandseinbußen in einem anderen Land des Freihandelsbündnisses einhergehen. Unverzichtbare Ursprungsregeln innerhalb einer bi-regionalen Präferenzhan-

delszone bedeuten zusätzliche Kosten und den "Export von Protektionismus" zu Lasten nicht-begünstigter Drittländer. Selektiver Freihandel begünstigt tendenziell große Konzerne, während kleine Unternehmen geringere Chancen haben, von dem potenziellen Wachstum des Außenhandels zu profitieren. Solange den potenziellen Verlierern keine Entschädigung für ihre Verluste garantiert wird, versuchen sie, ihr Risiko zu minimieren, indem sie die Einbeziehung von Ausnahmeklauseln und Sonderregelungen in die Verträge durchsetzen.

Wie sich Gewinne und Verluste in den Ländern jeweils auswirken, hängt von Intensität, Reichweite und Zeitplan der vereinbarten Handelsliberalisierung ab. Der von einem Land tatsächlich zu realisierende wirtschaftliche Gewinn ergibt sich aus den vorhandenen komparativen Außenhandelsvorteilen und dem zuvor bestehenden Zollschatz gegenüber den Vertragspartnern. Auch innerhalb jedes Landes, das den Vertrag unterzeichnet, gibt es beim Übergang zu selektivem Freihandel Gewinner und Verlierer. Entsprechend den Kostenvorteilen durch die veränderten Zollstrukturen wird es in jeder der beteiligten Volkswirtschaften Branchen geben, in denen neue Arbeitsplätze entstehen, während gleichzeitig in anderen Bereichen Arbeitsplätze verloren gehen. Die wirtschaftspolitische Herausforderung besteht darin, diesen Strukturwandel zu bewältigen, die Vorteile des selektiven Freihandels zu nutzen und gleichzeitig für die Beschäftigungsmög-

lichkeiten derjenigen Sorge zu tragen, die durch die Handelsliberalisierung ihre Arbeitsplätze verlieren.

Im Entwurf für den Handelsteil des EU-Mercosur-Abkommens sind noch viele "technische" Details und juristische Formulierungen endgültig abzustimmen. Dies ist die Stunde der Lobbyisten und Verbandsfunktionäre, um ihren Auftraggebern zu beweisen, dass ihre Arbeit erfolgreich war. Für potenzielle Gewinner der neuen Handelsregeln werden solange weitergehende Marktöffnungen gefordert, bis der Grenznutzen ihrer erwarteten Ertragszuwächse den Grenzkosten ihrer politischen Lobbyaktivitäten entspricht. Potenzielle Verlierer der veränderten Handelsregeln, sofern sie sich politisch organisieren und artikulieren können, unterwerfen die Lobbyarbeit zum Schutz ihrer Märkte ebenfalls einem ökonomischen Kalkül: Je höher für sie der Nutzen bestehender protektionistischer Maßnahmen ist, umso mehr Aufwand werden sie für Lobbying zur Erhaltung des Status quo betreiben. Wie die Kosten-Nutzen-Bilanz des EU-Mercosur-Abkommens letztlich für jede beteiligte Volkswirtschaft und jedes Unternehmen in den beteiligten Ländern ausfallen wird, hängt von den endgültigen Verhandlungsergebnissen ab. Einigung muss über die Höhe der Zollltarife bei allen der rund 5.300 Positionen des *Harmonised Commodity Description and Coding System* (HS) der Vereinten Nationen erzielt werden. Dabei ist auch die *Most Favoured Nation Clause* (MFN) der WTO zu beachten; nach dem MFN-Prinzip

Wie die Kosten-Nutzen-Bilanz des EU-Mercosur-Abkommens letztlich für jede beteiligte Volkswirtschaft und jedes Unternehmen in den beteiligten Ländern ausfallen wird, hängt von den endgültigen Verhandlungsergebnissen ab.

Zu welchen Kompromissen in den noch anstehenden finalen Verhandlungen EU und Mercosur-Staaten bereit sein werden, hängt auch davon ab, welche wirtschaftliche Bedeutung dem Außenhandel mit der Gegenseite zukommt.

müssen handelspolitische Vorteile und insbesondere Zollvergünstigungen, die ein Staat einem anderen Staat gewährt, automatisch und bedingungslos auch allen dritten Staaten zugutekommen. Jedoch bietet Artikel XXIV des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) die Möglichkeit, sich durch die Schaffung von Freihandelszonen wechselseitig Handelspräferenzen einzuräumen, sofern dadurch die durchschnittliche Protektionsrate gegenüber Drittländern nicht steigt. Zudem müssen die Mercosur-Staaten die Kompatibilität der mit der EU ausgehandelten neuen Zollsätze mit dem Gemeinsamen Außen-

Außenhandel mit der Gegenseite zukommt. Für die EU macht der Außenhandel mit den vier Mercosur-Staaten nur rund 2 Prozent des gesamten Außenhandels mit Drittländern aus. 2018 exportierte die EU Waren im Wert von 45 Milliarden Euro in den Mercosur und bezog von dort Warenimporte in Höhe von 43 Mrd. Euro; hinzu kamen 23 Mrd. Euro Dienstleistungs-Exporte europäischer Unternehmen. Seit 2012 erzielt die EU im Außenhandel mit dem Mercosur regelmäßig Überschüsse (2018: 2,5 Mrd. Euro); auch die Dienstleistungsbilanz weist für die EU einen positiven Saldo auf (<https://de.statista.com>). Für

- 28 % der Exporte Brasiliens waren 2019 für China bestimmt, 13 % für die USA, 4 % für Argentinien sowie jeweils 1 % für Paraguay und Uruguay
- Wichtigster Abnehmer brasilianischer Produkte in Europa waren 2019 die Niederlande; über den dortigen Hafen Rotterdam wird ein erheblicher Teil der Rohstoffexporte (Eisenerz etc.) aus Brasilien abgewickelt
- Die drei wichtigsten Lieferländer brasilianischer Einfuhren waren 2019 China (36,7 Mrd. US-Dollar), die USA (31,6 Mrd. US-Dollar) und Argentinien (10,9 Mrd. US-Dollar)
- Deutschland rangierte in der Außenhandelsstatistik Brasiliens 2019 als Abnehmer von Waren im Wert von 4,7 Mrd. US-Dollar auf Rang 8, während es für 10,5 Mrd. US-Dollar Waren nach Brasilien lieferte, und damit den 4. Rang einnahm

Quelle: Sistema de Información de Comercio Exterior (SICOEX). Principales socios comerciales. (http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/comercio_exterior_principales_socios.seam?cid=4392343).

Tabelle 3: Brasiliens diversifizierte Außenhandelsbeziehungen

zoll berücksichtigen, dem *Arancel Externo Común* (AEC) gegenüber Drittstaaten.

Zu welchen Kompromissen in den noch anstehenden finalen Verhandlungen EU und Mercosur-Staaten bereit sein werden, hängt auch davon ab, welche wirtschaftliche Bedeutung dem

die deutsche Wirtschaft sind die Volkswirtschaften des Mercosur als Handelspartner ebenfalls nur noch von relativ geringer Bedeutung. 2019 waren weniger als 1 Prozent der deutschen Gesamtexporte für den Mercosur bestimmt; von diesen Waren ausführen in den Cono Sur im Gesamtwert von 12,9 Milliarden

Euro gingen 79 Prozent nach Brasilien (Statistisches Bundesamt 2020). Für die EU bedeutsamer als der Austausch von Waren- und Dienstleistungen mit dem Mercosur sind die Staaten des Cono Sur als Zielländer von Direktinvestitionen, die aber in dem Abkommen nicht geregelt werden.

Als Außenhandelspartner haben die Volkswirtschaften der EU für die Mercosur-Staaten schon seit längerem an Bedeutung verloren. Ungeachtet der historischen Bindungen an europäische Länder ist es den Mercosur-Staaten, und insbesondere Brasilien, gelungen, ihre Außenhandelsbeziehungen zu diversifizieren (Tabelle 3). Wichtigere Außenhandelspartner als die EU sind China und die USA. Zudem wickeln die Mercosur-Staaten einen nicht unwesentlichen Teil ihres Außenhandels innerhalb der Zollunion mit ihren Nachbarländern ab; dies gilt vor allem für Paraguay und Uruguay. Nur knapp ein Fünftel der Mercosur-Gesamtexporte ist noch für Länder der EU bestimmt; von dort kommen etwas mehr als 20 Prozent der Gesamteinfuhren der vier Mercosur-Mitgliedstaaten. Immer wieder beklagt werden von den Mercosur-Staaten die erheblichen Defizite im Außenhandel mit den EU-Ländern.

Die Bewährungsprobe für das Abkommen steht noch aus

Trotz der feierlichen Reden bei der Vorlage des Handelsteils des EU-Mercosur-Abkommens Ende Juni 2019 steht dessen finale Version noch aus. Nach der Ratifizierung des Abkommens sind zudem Probleme bei dessen Umsetzung in

der Praxis vorprogrammiert. Dies gilt nicht nur, aber vor allem seitens der Mitgliedstaaten des Mercosur, in denen die Präferenz für nationalistische Strategien und neomerkantilistische Außenwirtschaftspolitik unübersehbar ist – am ausgeprägtesten derzeit in Argentinien und Brasilien. Der argentinische Präsident Alberto Fernández und seine Vizepräsidentin Christina Kirchner stehen politisch fest in der peronistischen Tradition, und zudem droht dem Land erneut die internationale Zahlungsunfähigkeit. In Brasilien übertrumpft Präsident Jair Bolsonaro seinen Mentor, US-Präsident Donald Trump, und dessen Außenpolitik der Konfrontation und Ablehnung multilateraler Regeln, während Wirtschaftsminister Paulo Guedes dem Nachbarn Argentinien droht, den Mercosur zu verlassen und allein weiterzumachen. In Uruguay markierte der Sieg von Lacalle Pou bei der Präsidentschaftswahl vom November 2019 die Abkehr von der liberalen Politik des Amtsvorgängers Tabaré Vázquez. Und der in Paraguay 2018 gewählte Präsident Mario Abdo Benítez, Kandidat der rechten *Colorado*-Partei, lobt die Errungenschaften in Sicherheits- und Wirtschaftsfragen der Stroessner-Diktatur. Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint ein Ende der Stagnationsphase, in der sich der Mercosur schon seit längerem befindet, wenig wahrscheinlich.

In den Mercosur-Mitgliedstaaten dominiert das Prinzip des Nationalstaates, der nicht bereit ist, auf Souveränitätsrechte zu Gunsten institutionalisierter Gemein-

Nur knapp ein Fünftel der Mercosur-Gesamtexporte ist noch für Länder der EU bestimmt; von dort kommen etwas mehr als 20 Prozent der Gesamteinfuhren der vier Mercosur-Mitgliedstaaten.

Vorhersehbar sind aber nicht nur Kontroversen innerhalb des Mercosur, sondern auch zwischen den Mercosur-Staaten und der EU. Strittig werden dabei nicht nur reine Handelsfragen sein, sondern insbesondere das ambitionierte Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung.

schaftsaktionen zu verzichten. Vertraglich vereinbarte Regeln werden mit der Begründung nicht eingehalten, "nationale Interessen" schützen zu müssen. Die *Secretaría Administrativa del Mercosur*, die Integrationsbürokratie des Bündnisses, der für die Implementierung des Abkommens mit der EU eine wichtige Rolle zukommen müsste, verfügt über keine Entscheidungsbefugnisse und gilt als wenig effizient. Maßgebliche Entscheidungen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, hängen von einstimmig zu fällenden Voten des *Consejo del Mercado Común* (CMC) ab. Zwar gibt es seit 2007 ein Mercosur-Parlament, das aber über keine substanziellen Entscheidungskompetenzen verfügt. Fortschritte im regionalen Integrationsprozess sind daher von rein intergouvernementalen Verhandlungsprozessen abhängig (Günther und Sangmeister 2015, 249). Der Schaffung supranationaler Mercosur-Institutionen mit integrationsrelevanten Entscheidungsbefugnissen – etwa nach dem Vorbild der EU-Kommission – steht der Widerstand der nationalen Exekutiven entgegen. Vor allem Brasilien ist trotz Integrationsrhetorik nicht bereit, seiner Autonomie durch eine institutionelle Stärkung des Mercosur Schranken setzen zu lassen (Birle 2010, 84). Die Regierungen der Mercosur-Staaten sind nur begrenzt integrationsbereit und scheinen davon auszugehen, dass sich die Probleme auf absehbare Zeit nicht lösen lassen.⁵ Fortschritte des Integra-

tionsprozesses im Cono Sur sind aber nicht zu erreichen, solange Länder beteiligt sind, die kein echtes Interesse an einer Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit ihren Partnern haben. Zudem mangelt es dem Mercosur intern an Legitimation, da die Zivilgesellschaften der Mitgliedstaaten von der Vorteilhaftigkeit des Bündnisses (noch?) nicht überzeugt sind. Es fehlt in dem Integrationsprozess Dynamik von unten. Auch grenzüberschreitende Netzwerke von Unternehmen zur Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten sind innerhalb des Mercosur kein Massenphänomen (Müller 2017, 27).

Vorhersehbar sind aber nicht nur Kontroversen innerhalb des Mercosur, sondern auch zwischen den Mercosur-Staaten und der EU. Strittig werden dabei nicht nur reine Handelsfragen sein, sondern insbesondere das ambitionierte Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung. Dieses Kapitel verpflichtet die Vertragsunterzeichner u.a. dazu, die Kernarbeitsnormen der *International Labour-Organization* (ILO) anzuwenden (z.B. Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Diskriminierungsverbot in Beschäftigung und Beruf), zur Förderung ihres Außenhandels keine Arbeitsstandards zu senken (z.B. Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Normen zum Arbeitsschutz und zur Arbeitsgesundheit) sowie die

⁵ In einer Studie der EU-Kommission für das Europäische Parlament wird der Mercosur im Vergleich mit anderen regionalen Integrationsprojekten

als "disappointing experience in regional integration" bezeichnet (Müller 2017, 26).

im Rahmen multilateraler Umweltübereinkommen eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten. Dies erfordert beispielsweise, das Pariser Klimaschutzübereinkommen von 2015 effektiv umzusetzen. Im Rahmen dieses Übereinkommens hat Brasilien zugesagt, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2025 gegenüber dem Stand von 2005 um 37 Prozent zu verringern sowie die illegale Abholzung des Amazonasgebietes zu stoppen und bis 2030 eine Fläche von 12 Millionen Hektar wieder aufzuforsten. Die EU hat sich verpflichtet, ihre Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent zu senken. Es stehen berechnete Zweifel, ob diese Verpflichtungen auf beiden Seiten des Atlantiks eingehalten werden.

Die Bewährungsprobe für das EU-Mercosur-Abkommen steht noch aus. Erst durch die Bereitschaft zu teilweise weitreichenden Kompromissen konnten EU und die Mercosur-Staaten nach vielen Jahren ergebnisloser Verhandlungen einen konsensfähigen Entwurf des Handelsteils erreichen. Dessen finaler Text liegt jedoch noch nicht vor, und derzeit ist keineswegs gewährleistet, dass das Abkommen nach endgültiger Fertigstellung von allen Beteiligten ratifiziert werden wird. Und erst danach wird sich die Praxistauglichkeit des Abkommens erweisen können.

Die Kritik an dem Abkommen ist laut und vielstimmig

Kritik an dem vorliegenden Entwurf für den Handelsteil des EU-

Mercosur-Abkommens wird von vielen Akteuren auf beiden Seiten des Atlantiks geübt. Die Kritik ist vielstimmig, teilweise polemisch – und nicht immer faktenbasiert. Einerseits fordern Kritiker nur Nachbesserung von Detailfragen, während andererseits fundamentale Gegner des Freihandels-Gedankens das gesamte Abkommen in Frage stellen.

Starker Widerstand gegen das Abkommen wird in mehreren EU-Staaten von der heimischen Landwirtschaft mobilisiert, unterstützt dabei durch die COPA-COGECA, dem Zusammenschluss der beiden großen Dachorganisationen für Landwirte in der EU. Im Agrarausschuss des EU-Parlaments stieß das Abkommen im September 2019 parteienübergreifend auf Ablehnung. In Österreich beschloss ein Ausschuss des Parlaments im September 2019, das Abkommen auf EU-Ebene zu blockieren. Als schlechter Deal zur Bedienung von Partikularinteressen wurde das Abkommen mit dem vereinfachenden Slogan "Kühe gegen Autos" charakterisiert (Süddeutsche Zeitung vom 30.06.2019).

Besonders heftige Kritik entzündet sich in den europäischen Staaten am Nachhaltigkeits-Kapitel des Abkommens; die dort vorgesehenen, dialogorientierten Durchsetzungsmechanismen werden als wirkungslos erachtet. Begründete Zweifel wurden formuliert, ob Mercosur-Länder willens und in der Lage seien, die vereinbarten Anforderungen an Umwelt und Klimaschutz einzuhalten. Die verheerenden Brände im Amazonas-

Kritik an dem vorliegenden Entwurf für den Handelsteil des EU-Mercosur-Abkommens wird von vielen Akteuren auf beiden Seiten des Atlantiks geübt. Die Kritik ist vielstimmig, teilweise polemisch – und nicht immer faktenbasiert.

Die verheerenden Brände im Amazonasgebiet im Sommer 2019 und das Verhalten des brasilianischen Präsidenten Bolsonaro wurden zum zentralen Ansatzpunkt, um das ohnedies ungeliebte Abkommen als schädlich für Umwelt, Ökologie und Klima zu brandmarken.

7 Gründe gegen das EU-Mercosur-Abkommen
1. Verhinderung der Agrarwende: Das [EU-Mercosur-] Abkommen verfestigt ein Landwirtschaftsmodell, das auf Monokulturen und massiven Pestizideinsatz setzt – mit dramatischen Folgen für Umwelt und Gesundheit der Menschen vor Ort. [...]
2. Zerstörung des Amazonas-Regenwaldes: Das [...] Abkommen beschleunigt die Zerstörung des Amazonas-Regenwaldes sowie der Savannen und Trockenwälder. [...]
3. Begünstigung des klimaschädlichen Autohandels: Das [...] Abkommen senkt die Zölle auf europäische und deutsche Autos; 15 Jahre nach Inkrafttreten sollen die Zölle dann komplett entfallen. [...] eine weitere fatale Entwicklung in Zeiten der Klimakrise! [...]
4. Nachhaltigkeit als Feigenblatt: Das [...] Abkommen enthält keinerlei durchsetzungsfähige Vorgaben für Umwelt- und Klimaschutz, Menschen- oder Arbeitsrechte. [...]
5. Missachtung der Menschenrechte: Das [...] Abkommen soll abgeschlossen werden, obwohl im Vertragsstaat Brasilien Menschenrechte massiv missachtet werden. [...]
6. Gefahr für Arbeitnehmer*innen: Das [...] Abkommen trägt nichts dazu bei, die Situation von Arbeitnehmer*innen zu verbessern. Die ilo setzte Brasilien mittlerweile zum zweiten Mal in Folge auf die Liste der Länder, die die internationalen Arbeitsstandards verletzen, Tarifverhandlungen untergraben und die Arbeit von Gewerkschaften blockieren. [...]
7. Unnötige Handelsströme statt regionaler Wertschöpfung: Das [...] Abkommen öffnet die lateinamerikanischen Märkte für billigere Produkte aus der EU und zerstört damit regionale Wertschöpfung und beeinträchtigt die industrielle Produktion in den Mercosur-Staaten. [...]
Quelle: www.gerechter-welthandel.org/material/mercotur .

Tabelle 4: Flyer Netzwerk Gerechter Welthandel

gebiet im Sommer 2019 und das Verhalten des brasilianischen Präsidenten Bolsonaro wurden zum zentralen Ansatzpunkt, um das ohnedies ungeliebte Abkommen als schädlich für Umwelt, Ökologie und Klima zu brandmarken. Frankreich drohte sogar beim G7-Gipfel im August 2019 mit einem Veto gegen das Abkommen mit dem Mercosur, und auch Luxemburg forderte, das Projekt vorerst auf Eis zu legen.

Gründliche Analysen des geplanten EU-Mercosur-Abkommens, die bereits im Vorfeld durchgeführt wurden (z.B. Fritz 2017), zeigten sachlich gut fundiert

Schwachstellen auf, die schon frühzeitig Anlass zu ernsthaftem Überdenken von Nachbesserungen in dem Vertragswerk hätten geben können. Schwieriger ist der Umgang mit einer grundsätzlichen Ablehnung des Abkommens, wie sie exemplarisch in dem Flyer zum Ausdruck kommt, den das "Netzwerk Gerechter Welthandel" verteilt hat (Tabelle 4).

Bei jedem dieser sieben Gründe gegen das EU-Mercosur-Abkommen werden dessen Befürworter Pro-Argumente nennen können:

- Das Abkommen schreibt die strikten EU-Zulassungsver-

fahren für gentechnisch veränderte Organismen ebenso fest wie die Festlegung von EU-Grenzwerten für den Pesticideinsatz durch Spezifikation von Rückstandshöchstwerten (z.B. Glyphosat) bei Lebensmitteln.

- Das Abkommen dient nur als ein weiteres Instrument, das sich nutzen lässt, um den Amazonas zu schützen; Tropenwaldschutz lässt sich ohnehin durch eine Fülle anderer Instrumente effektiver betreiben als durch handelspolitische Sanktionspolitik.
- Der Wegfall der Zölle auf Autos aus der EU ist erst innerhalb von 15 Jahren vorgesehen; derzeit werden in den Mercosur-Staaten Autos sowieso überwiegend von Konzernen aus der EU produziert, welche baugleiche Fahrzeuge in den Ländern des Mercosur zu wesentlich höheren Preisen als in der EU verkauften.
- Das Abkommen enthält ein eigenes Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung mit verbindlichen Regelungen zu Arbeit, Umwelt und Klima.
- Das Abkommen kann ein wichtiges Instrument sein, um gemeinsam mit den Mercosur-Staaten Menschenrechte verantwortungsvoller zu gestalten; denn es etabliert Gremien, von denen die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen dialogorientiert überprüft wird.
- Die Unterzeichner des Abkommens werden ausdrücklich auf die Kernarbeitsnormen der ILO verpflichtet und es verbietet, zur Förderung des Au-

ßenhandels Arbeitsstandards zu senken.

- Die Vereinbarung mit den Mercosur-Staaten betrifft nicht den Handel mit den übrigen Volkswirtschaften Lateinamerikas; nur für Unternehmen und Verbraucher der Mercosur-Länder verbessert es den Zugang zu industriellen Produkten aus der EU, die qualitativ hochwertiger und kostengünstiger sind als die meisten industriellen Erzeugnisse der Mercosur-Staaten.

Zweifellos gibt es aus europäischer Perspektive berechtigte Kritikpunkte an dem Entwurf des Abkommens, aber manche davon lassen sich leicht widerlegen, da sie an den Fakten der getroffenen Vereinbarung vorbeigehen. Teilweise verschleiert die Kritik, je lauter sie vorgetragen wird, nur jeweils eigene Interessen, denn hinter entschieden vorgetragener Kritik an dem Abkommen lässt sich der Schutz der eigenen Klientel politisch geschickt verbergen.

Auch in den Mercosur-Staaten formiert sich erheblicher Widerstand gegen das Abkommen mit der EU. Fundamentale Kritiker sehen sich, in Anspielung an historische Erfahrungen mit Europa, durch das Abkommen mit der EU übervorteilt, als die ewigen Verlierer – *los perdedores de siempre* (Frenkel und Ghiotto 2019). Am ausgeprägtesten ist die Ablehnung des Abkommens in Argentinien und Brasilien – wenn auch von unterschiedlichen Positionen aus. Argentinien Industrieverbände, wie die *Unión Industrial*

Teilweise verschleiert die Kritik, je lauter sie vorgetragen wird, nur jeweils eigene Interessen, denn hinter entschieden vorgetragener Kritik an dem Abkommen lässt sich der Schutz der eigenen Klientel politisch geschickt verbergen.

Bei aller Kritik an dem geplanten EU-Mercosur-Abkommen gibt es gute Argumente für die Ratifizierung des Handelsteils, sowohl durch die EU und deren Mitgliedstaaten, als auch durch die Mercosur-Staaten.

Argentina (UIA), befürchten, dass die dortige Industrie nach dem Abbau der Zollschränken gegenüber der Konkurrenz aus der EU nicht mehr wettbewerbsfähig sein könnte, wodurch sich die De-Industrialisierung weiter verstärken würde. Kritiker sahen in den Verhandlungen des Mercosur mit der EU sogar einen gefährlichen Rückschritt zum neoliberalen Diskurs der Weltmarktintegration, "una peligrosa forma de 'volver al mundo'" (Bianco et al. 2018). Allerdings haben sich in Argentinien die Aussichten für die Ratifizierung des Abkommens, das noch während der Amtszeit von Präsident Mauricio Macri ausgehandelt worden war, nach der Wahl des peronistischen Präsidenten deutlich verschlechtert. Die neue Regierung kündigte an, das mit der EU ausgehandelte Abkommen zu "überprüfen".

In Brasilien begrüßt die einflussreiche *agroindústria* die Exporterleichterungen für Rindfleisch und andere landwirtschaftliche Erzeugnisse, wendet sich aber gegen die strikten Lebensmittel- und Umweltstandards der EU, deren Anwendung in dem Abkommen vorgesehen ist. Allerdings blendet die Agrarlobby in der Betonung der positiven Perspektive für mehr brasilianische Agrarexporte in die EU die negativen Umweltfolgen einer intensivierten Landnutzung aus. Sie weiß sich dabei in Übereinstimmung mit Präsident Bolsonaro, der jegliche Kritik an der Umweltpolitik Brasiliens als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückweist und immer wieder betont, sich von der EU nicht binden zu lassen. In einem

Interview vom 15.01.2020 mit der Schweizer Zeitung *Weltwoche* erklärte Bolsonaro: "Nenhum país protege seu meio ambiente mais que o Brasil" – kein Land der Welt schützt die Umwelt mehr als Brasilien.⁶ Für die brasilianische Landwirtschaft eröffnet der Abbau von Handelshemmnissen durch das Abkommen mit der EU tatsächlich zusätzliche Absatzpotenziale, die brasilianische Industrie könnte hingegen zu den Verlierern gehören. Denn die brasilianische Industrie würde sich vermutlich ohne den Schutz hoher Zollschränken dem Wettbewerbsdruck aus der EU mehrheitlich als kaum gewachsen erweisen (Stender 2019).

Was dennoch für das Abkommen spricht

Bei aller Kritik an dem geplanten EU-Mercosur-Abkommen gibt es gute Argumente für die Ratifizierung des Handelsteils, sowohl durch die EU und deren Mitgliedstaaten, als auch durch die Mercosur-Staaten. Für Unternehmen der EU erleichtert das Abkommen den Zugang zu einem großen Absatzmarkt, und es unterstützt gleichzeitig in den Mercosur-Staaten Reformen für stärkere Wettbewerbsfähigkeit und Erfüllung von Arbeits- und Umweltstandards. Zudem beinhaltet das Abkommen ein eigenes Kapitel zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, für welche die bislang gültigen, komplizierten Zollvorschriften und nichttarifären Handelshemmnisse eine überproportionale bürokratische Belastung darstellen. Die Unter-

⁶ http://www.funag.gov.br/images/2020/NovaPoliticaExterna/1_EntrevistaJairBolsonaro.pdf.

stützung der *Pequeñas y Medianas Empresas* (PyMEs) ist in den Mercosur-Staaten von besonderer Bedeutung; denn den PyMEs fehlt überwiegend internationale Vermarktungskompetenz, um von dem liberalisierten Handel mit der EU profitieren zu können. Für die EU und ihre Unternehmen ergibt sich aus dem Abkommen bei baldiger Ratifizierung ein Zeitvorteil; denn es ist das erste umfassende Abkommen des Mercosur mit einem seiner wichtigen Außenhandelspartner. Der Entwurf für den Handelsteil des bi-regionalen Abkommens stellt einen vernünftigen Kompromiss

Es bleibt abzuwarten, wie die Verhandlungsparteien den politischen Teil des umfassenden Assoziierungsabkommens inhaltlich gestalten werden. Schnelle Fortschritte in den Verhandlungen lassen sich allerdings bei der schwierigen aktuellen politischen Situation in Argentinien und Brasilien kaum erwarten. Auch die EU ist durch die Corona-Krise gelähmt; aber die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ab Juli 2020 könnte neuen Schwung in die Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten bringen. Möglich wäre erforderlichenfalls eine vorläufige Anwendung nur des Handelsteils

Der Entwurf für den Handelsteil des bi-regionalen Abkommens stellt einen vernünftigen Kompromiss für die zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit der beiden Integrationsmodelle EU und Mercosur dar

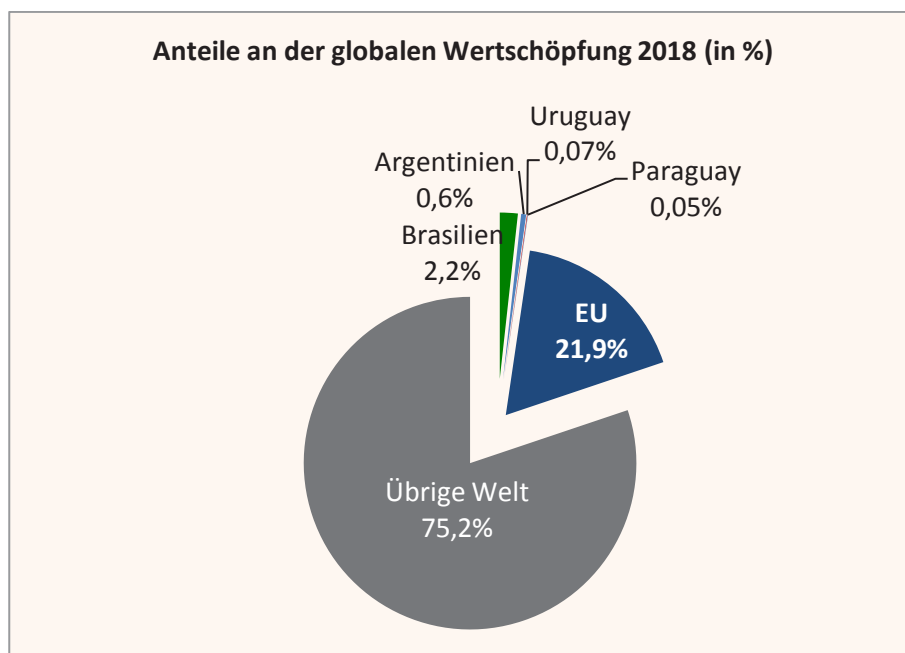


Abbildung 6: Die weltwirtschaftlichen Gewichte der EU und der Mercosur-Staaten

für die zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit der beiden Integrationsmodelle EU und Mercosur dar, auch wenn Reichweite und Intensität der regionalen Integration in der EU (Gemeinsamer Markt) und im Mercosur (unvollständige Zollunion) nach wie vor sehr unterschiedlich sind.

des Abkommens, bevor das gesamte Assoziierungsabkommen unterschriftsreif vorliegt.⁷ Unabhängig von der endgültigen Gestaltung des politischen Teils gilt, dass der Handelsteil kein ge-

⁷ Eine solche vorläufige Anwendung wird beispielsweise gegenüber Ecuador praktiziert, das 2016 dem EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru von 2012 beigetreten ist.

Mit dem EU-Mercosur-Abkommen wird ein deutliches Zeichen gegen populistisches Wrestling auf der politischen Weltbühne und ökonomisches *Catch-as-Catch-Can* auf den Weltmärkten gesetzt.

eignetes Mittel ist, um den Konflikt mit Brasilien wegen der Politik von Präsident Bolsonaro auszutragen; ein Scheitern der Handelsliberalisierung würde nicht nur Brasilien schädigen, sondern auch die Interessen Argentiniens, Paraguays und Uruguays am Handel mit der EU negativ tangieren. Handelsabkommen werden geschlossen, um Zölle und andere Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsaustausch abzuschaffen; mit solchen Abkommen lassen sich nur sehr begrenzt weitreichende Forderungen des Umwelt- und Klimaschutzes durchsetzen (Maihold 2019, 3).

Für das Abkommen spricht, dass ein weltwirtschaftliches Schwergewicht wie die EU einen Kompromiss in Handelsfragen mit den Mercosur-Staaten erreicht hat, die vergleichsweise nur von geringeren ökonomischen und politischen Gewichten sind (Abbildung 6). Auch Brasilien war 2018 mit lediglich 2,2 Prozent an der globalen Wertschöpfung beteiligt, und die Tendenz ist aktuell eher sinkend. Das Abkommen der EU mit den Volkswirtschaften des Mercosur steht insofern auch für die Bereitschaft zu fairer Kooperation in schwieriger werdenden Zeiten. Ein reines Handelsabkommen allein kann jedoch ambitioniertere Ansprüche an vertraglich und institutionell belastbare Regelungen des zukünftigen Verhältnisses zwischen den beiden Regionen EU und Mercosur nicht erfüllen.

Mit dem EU-Mercosur-Abkommen wird ein deutliches Zeichen ge-

gen populistisches Wrestling auf der politischen Weltbühne und ökonomisches *Catch-as-Catch-Can* auf den Weltmärkten gesetzt. Die Ratifizierung des Abkommens erscheint allerdings in der derzeitigen Situation auch dadurch gefährdet, dass die EU und die Mercosur-Staaten in Folge der Corona-Krise in eine schwere wirtschaftliche Rezession zu geraten drohen. Sinkende Nachfrage nach den Hauptexportprodukten der Mercosur-Staaten in Folge des weltwirtschaftlichen Abschwungs verschärft vor allem die ohnehin schon angespannte wirtschaftliche Situation in Argentinien und Brasilien.⁸ Auch für die Euro-Zone muss mit einer schweren wirtschaftlichen Rezession gerechnet werden, mit einem Abschwung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung 2020 um 7,5 Prozent (IMF 2020, 20). Aber je länger der wirtschaftliche Abschwung andauert, umso stärker wird der Außenhandel zwischen der EU und den Mercosur-Staaten beeinträchtigt werden. Von der Neustrukturierung internationalisierter Lieferketten europäischer Unternehmen, die sich im Verlauf der Corona-Krise als notwendig erwiesen hat, werden Mercosur-Staaten voraussichtlich kaum profitieren können. Wirtschaftskrisen, hohe Arbeitslosigkeit und unsichere Zukunftserwartungen sind erfahrungsgemäß jedoch schlechte Voraussetzungen für die Bereitschaft zu transnationaler Kooperation. Dennoch

⁸ Projektionen des *International Monetary Fund* (IMF) vom Juni 2020 gehen für 2020 von einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Argentinien um 9,9 Prozent und in Brasilien um 9,1 Prozent (IMF 2020, 7).

bietet sich mit dem EU-Mercosur-Abkommen die Gelegenheit, die Entfremdung zwischen Europa und den Staaten des Cono Sur zu überwinden und das Verhältnis zwischen den beiden Regionen auf einer vertrauensbildenden Grundlage neu zu gestalten.

Literaturverzeichnis

- Baron, David P. und John A. Ferejohn. 1989. "Bargaining in Legislatures". *American Political Science Review* 83, Nr. 4: 1181-1206.
- Bhagwati, Jagdish. 2002. *Free Trade Today*. Princeton: Princeton University Press.
- Bianco, Carlos et al. 2018. "La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de 'volver al mundo'". Fundación Friedrich-Ebert Argentina, *Análisis*, Nr. 28.
- Binder, Georg. 2020. "Der Handelsteil des EU-Mercosur-Abkommens". *Aktuelle Analysen* 75: 30-39. Hanns-Seidel-Stiftung.
- Birle, Peter. 2010. "Zwischen Integration und Fragmentierung: Regionale Zusammenarbeit in Lateinamerika". In *Lateinamerika im Wandel*, herausgegeben von Peter Birle, 75-98. Baden-Baden: Nomos.
- De Azevedo, Belisario et al. 2019. "Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea". *Nota Técnica* N° IDB-TN-01701. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.
- Frenkel, Alejandro und Luciana Ghiotto. 2019. "Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur". *Nueva Sociedad*, Edición digital, Julio 2019. <https://www.nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>.
- Fritz, Thomas. 2017. *Das EU-Mercosur-Abkommen auf dem Prüfstand. Soziale, ökologische und menschenrechtliche Folgen*. Aachen: Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.
- Gratius, Susanne. 2019. "Lateinamerika und die EU: Interregionalismus und Wertegemeinschaft". In *Lateinamerika. Handbuch für Wissenschaft und Studium*, herausgegeben von Günther Maihold, Hartmut Sangmeister und Nikolaus Werz, 355-364. Baden-Baden: Nomos.
- Günther, Erika und Hartmut Sangmeister. (2015. "Mercosur oder Totgesagte leben länger – Der schwierige Integrationsprozess im südlichen Südamerika". *Wirtschaftspolitische Blätter* 62, Nr. 2: 243-254.
- International Monetary Fund (IMF). 2020. *World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. Washington, D.C.
- Maihold, Günther. 2019. "Amazonas-Schutz und Freihandel. Das EU-Mercosur-Abkommen steht auf der Kippe". *SWP Aktuell*, Nr. 51.
- Michalczewsky, Kathia et al. 2019. *MERCOSUR-European Free Trade Association Agreement*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Müller, Gustavo B. et al. 2017. *The EU-Latin American Strategic Partnership: state of play and ways forward*. Brussels: Directorate-General for External Policies, Policy Department.
- Sangmeister, Hartmut. 2005. "Gulliver und die Zwerge: Asymmetrien und Interdependenzen der Wirtschaftsbeziehungen in den beiden Amerikas". *Lateinamerika Analysen* 11: 61-86.
- Sangmeister, Hartmut. 2019. *Hispanoamerika. Wirtschaft, Politik, Geschichte*. Baden-Baden: Nomos.
- Sangmeister, Hartmut und Alexa Schönstedt. 2009. *Wege und Irrwege zum Wohlstand. Theorien und Strategien wirtschaftlicher Entwicklung*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarzbauer, Annette und Johannes Hiegel. 2019. "Freihandelsabkommen EU-MERCOSUR - 'Südbrücke' im Atlantik". Länderbericht Regionalteam Lateinamerika, Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Statistisches Bundesamt. 2020. *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2019*. Wiesbaden.
- Stender, Frederik. 2019. "Spiel mit dem Feuer – Brasiliens Dilemma im EU-Mercosur-Abkommen". *Diplomatisches Magazin* , 12/2019: 40-43. <https://www.diplomatisches-magazin.de/artikel/deutsches-institut-fuer-entwicklungspolitik-spiel-mit-dem-feuer-brasiliens-dilemma-im-eu-mercotur/>.
- Wigell, Mikael. 2015. "Seal the Deal or lose Brazil. Implications of the EU-Mercosur Negotiations". *Briefing Paper* 171. Finish Institute of International Affairs.

IBERO-ANALYSEN – bisherige Ausgaben:

- Heft 1:** Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Mario Solórzano, Oktober 1999)
- Heft 2:** Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Raúl Leis, Dezember 1999)
- Heft 3:** Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Jörg Meyer-Stamer, Mai 2000)
- Heft 4:** Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Raúl Trejo Delarbre, Juni 2000)
- Heft 5:** Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (Jürgen Weller, September 2000)
- Heft 6:** Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Alvaro de la Ossa, Dezember 2000)
- Heft 7:** Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero, Januar 2001)
- Heft 8:** Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Nicolás Lynch Gamero, Februar 2001)
- Heft 9:** Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (Hartmut Sangmeister, März 2001)
- Heft 10:** Aufbruch in Mexiko? Die langen "ersten 100 Tage" der Regierung Fox (Günther Maihold, Dezember 2001)
- Heft 11:** Frieden, Demokratie und Entwicklung in der "Strategischen Partnerschaft": Die Europäische Union und Lateinamerika vor dem dritten Gipfeltreffen (José Antonio Sanahuja, Dezember 2003)
- Heft 12:** Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Hugo Fazio Vengoa, Oktober 2003)
- Heft 13:** Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (Rodrigo Arocena, November 2003)
- Heft 14:** Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (Hartmut Sangmeister, November 2003)
- Heft 15:** Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie (Bruno Wilhelm Speck, März 2005)
- Heft 16:** Ist eine vierte Regierungsperiode der Concertación möglich? Ein Vorbericht zu den Präsidentschaftswahlen in Chile im Dezember 2005 (Miguel Chávez Albarrán / Enrique Fernández Darraz, November 2005)
- Heft 17:** "Su lucha es nuestra lucha. Juntos ganaremos!" Zentralamerikanische Migranten in den USA und das CAFTA-Abkommen (Constantin Grund, Januar 2006)
- Heft 18:** Haben die alten Eliten ausgedient? Eliten und Macht in Lateinamerika – das Beispiel Chile (Cristóbal Rovira Kaltwasser, Februar 2006)
- Heft 19:** Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika (Günther Maihold, Juni 2006)
- Heft 20:** Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika (Raúl Bernal-Meza, Juli 2006)
- Heft 21:** Hugo Chávez und der "Sozialismus des 21. Jahrhunderts". Ein Zwischenbericht (Nikolaus Werz, Dezember 2007)
- Heft 22:** Die China-Connection: Chinesische Wirtschaftsinteressen in Lateinamerika (Hartmut Sangmeister / Yingyi Zhang, September 2008)
- Heft 23:** Das neue Lateinamerikakonzept der Bundesregierung: Politikinnovation durch Konzeptentwicklung? (Günther Maihold, Oktober 2010)
- Heft 24:** Vor den Wahlen in Mexiko: Rückkehr der PRI an die Macht? (Rocío Bravo Salazar, Mai 2012)
- Heft 25:** Zwischen Wahrheit und Amnesie. Die schwierige Aufarbeitung der Militärdiktatur in Brasilien (Iasmin Goes, Dezember 2012)
- Heft 26:** Offizielle Stellungnahmen und internationales Medienecho zum Tod des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez (Isabella Hermann, Juni 2013)
- Heft 27:** Chancen und Stolpersteine im kolumbianischen Friedensprozess (Oliver Vogel, März 2014)
- Heft 28:** The Future of U.S.-Latin American Relations under President Donald Trump (Alexander Hawley, Mai 2017)
- Heft 29:** Chile nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2017: Eine Wahlanalyse (Christian Pfeiffer / Enrique Fernández Darraz, Januar 2018).
- Heft 30:** Präsidentschaftswahlen 2018 in Mexiko: Krise der politischen Institutionen und Aufstieg des Populismus (Rocío Bravo Salazar, Juni 2018).